



**Komisja Krajowa**

80-855 Gdańsk, ul. Wały Piastowskie 24  
tel. 58/ 308-4480, fax /58 308-4219  
sekprez@solidarnosc.org.pl

L.dz. **PBE/98182/795/2022**

Gdańsk, dnia 31 października 2022 roku

**Pan Stanisław Szwed**  
**Sekretarz Stanu**  
**Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki**  
**Spolecznej**

Działając z upoważnienia Prezydium Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”, przedstawiam niniejszym opinię w sprawie projektu ustawy o aktywności zawodowej.

Na wstępie Prezydium Komisji Krajowej pozytywnie ocenia inicjatywę ustawodawczą w zakresie stworzenia nowego, jednolitego aktu prawnego dotyczącego aktywności zawodowej. Jednocześnie podkreślić należy, że wyznaczony termin opiniowania jest bardzo krótki, co w znacznym stopniu utrudniło wyrażenie opinii, zwłaszcza przy braku założeń do projektu ustawy. Mając na uwadze powyższe Prezydium Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” zastrzega możliwość zgłoszenia dodatkowych uwag na dalszym etapie prowadzenia prac legislacyjnych nad przedmiotowym projektem ustawy.

Prezydium Komisji Krajowej przedstawia poniżej zasadnicze uwagi do projektu:

1. Negatywnie należy ocenić rezygnację z przygotowywania Krajowego Planu Działań na rzecz Zatrudnienia. W uzasadnieniu projektu wskazano, że w praktyce wystarczające są dokumenty strategiczne rządu, głównie średniookresowa strategia rozwoju kraju i strategia zintegrowana w obszarze kapitału ludzkiego, opracowywana na podstawie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz Krajowy Program Reform. Wskazać należy, iż doniosły charakter regulacji związanej z rynkiem pracy w obliczu wyzwań dotyczących zatrudnienia nie uzasadnia takiej zmiany. Ustalanie priorytetów polityki zatrudnienia i kierunków działania publicznych służb zatrudnienia w perspektywie trzyletniej jest zdecydowanie za długie biorąc pod uwagę dynamiczną sytuację geopolityczną, społeczną i gospodarczą. Jednocześnie projekt ustawy zakłada, że pośrednictwo pracy w ramach sieci EURES jest realizowane zgodnie

z Krajowym Planem Działań sieci EURES. Zatem z jednej strony proponuje się likwidację Krajowego Planu Działań na rzecz Zatrudnienia, a z drugiej pozostawia plan dla znacznie węższego obszaru działania.

2. W art. 8 ust. 1 pkt 4 należy dokonać korekty i wskazać, że przedmiotem opinii wyrażanych w ramach rad rynku pracy nie będą wyłącznie projekty ustaw, ale również pozostałe przepisy powszechnie obowiązujące w zakresie zadań i celów realizowanych w ramach ustawy o aktywności zawodowej np. ratyfikowane umowy międzynarodowe, rozporządzenia, czy akty prawa miejscowego.
3. W art. 105 przewiduje się zasady zwrotu pomocy udzielonej w ramach bonu na sfinansowanie kształcenia zawodowego, przy czym przewiduje się, iż obowiązek zwrotu ustaje w razie przerwania kształcenia przez beneficjenta z uwagi na podjęcie zatrudnienia trwającego co najmniej 1 miesiąc. W ocenie Prezydium Komisji Krajowej ww. okres zatrudnienia jest zbyt krótki, stwarzając pole do nadużyć. Należy mieć na uwadze, że pomoc w ramach bonu może wynieść 450% przeciętnego wynagrodzenia. Tymczasem zatrudnienie beneficjenta takiej pomocy w ramach umowy o pracę nawet nie na pełny etat albo prowadzenie działalności gospodarczej bez jakiegokolwiek przychodu uzasadnia brak zwrotu środków. Prezydium Komisji Krajowej rekomenduje wydłużenie okresu zatrudnienia na pełny etat do 3 miesięcy oraz prowadzenia działalności gospodarczej przez okres 3 miesięcy (nie wliczając okresów jej zawieszenia). To samo dotyczy art. 114 ust. 9 w zakresie pokrycia kosztów stażu.
4. W ramach rozdziału 4 (praca subsydiowana) oraz rozdziału 5 (godzenie życia zawodowego), Prezydium Komisji Krajowej wnioskuje o zmianę wskaźnika określającego wysokość wsparcia dla wymienionych tam beneficjentów. Obecnie w projekcie wskazuje się, że wskaźnikiem tym ma być wynagrodzenie minimalne. Bardziej odpowiednim wskaźnikiem jest wynagrodzenie przeciętne, do którego odwołuje się projekt ustawy np. w zakresie wsparcia przedsiębiorczości (vide rozdział 6).
5. Zgodnie z art. 193 ust. 1 projektu ustawy starosta może zawrzeć z agencją zatrudnienia umowę na doprowadzenie skierowanego bezrobotnego do zatrudnienia, z tytułu którego osoba będzie osiągała wynagrodzenie w wysokości co najmniej połowy minimalnego wynagrodzenia za pracę, trwającego przez okres 180 dni w okresie 240 dni od dnia skierowania bezrobotnego do agencji zatrudnienia.

W ocenie Prezydium Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” należy podnieść wysokość wynagrodzenia, które będzie podstawą oceny spełnienia wymogu uzyskania zatrudnienia. Wynagrodzenie w wysokości połowy minimalnego jest zbyt niskie i nie oznacza pracy w warunkach odpowiednich do uznania, że agencja osiągnęła w danym przypadku efektywne

zatrudnienie. Wynagrodzenie to powinno wynosić co najmniej wysokość pełnego minimalnego wynagrodzenia. Dopiero takie warunki płacy mogą uzasadniać efektywność zatrudnieniową agencji – zwłaszcza że wysokość wynagrodzenia agencji za doprowadzenie do zatrudnienia liczona jest od wynagrodzenia przeciętnego.

6. Zgodnie z art. 205 ust. 1 projektu ustawy na wniosek bezrobotnego, starosta może na podstawie umowy przyznać bon na zasiedlenie w wysokości określonej w umowie, nie wyższej jednak niż 200% przeciętnego wynagrodzenia za pracę, w związku z zamiarem podjęcia przez bezrobotnego pracy na podstawie umowy o pracę, innej pracy zarobkowej lub zamiarem wykonywania działalności gospodarczej, jeżeli odległość od miejsca dotychczasowego zamieszkania do miejscowości, w której bezrobotny zamieszka w związku z zamiarem podjęcia pracy lub działalności gospodarczej, wynosi co najmniej 80 km lub łączny czas dojazdu do tej miejscowości i powrotu do dotychczasowego miejsca zamieszkania przekracza 3 godziny dziennie. W ocenie Prezydium Komisji Krajowej należy obniżyć wymienione powyżej wymogi. Z uwagi na trudności w połączeniach transportu osobowego poza miastami proponujemy wprowadzenie parametru 60 kilometrów lub 2 godzin czasu dojazdu. Dla osób nieposiadających zasobów finansowych, szczególnie z obszarów wiejskich zmiana ta w znacznym stopniu ułatwi skorzystanie z bonu na zasiedlenie.
7. Projekt ustawy przewiduje w art. 209, że minister właściwy do spraw pracy może opracować resortowy program aktywizacyjny dla cudzoziemców, w ramach którego mogą być podejmowane działania mające na celu wspieranie aktywizacji zawodowej, integracji i aktywności społecznej cudzoziemców. Jednocześnie wskazuje się, że program aktywizacyjny dla cudzoziemców jest finansowany z Funduszu Pracy. W ocenie Prezydium Komisji Krajowej należy ponownie rozważyć wprowadzenie tej formy pomocy zwłaszcza, że wyłączeni zostaną w tym zakresie bezrobotni obywatele RP, którzy również mogą poszukiwać pracy na podobnych stanowiskach co cudzoziemcy. Istotne jest, aby pomoc finansowana z Funduszu pracy w co najmniej równym stopniu obejmowała Polaków i cudzoziemców.
8. Prezydium Komisji Krajowej zgłasza również uwagę do art. 213 projektu ustawy. Pracodawca zamierzający zwolnić z przyczyn dotyczących pracodawcy co najmniej 50 pracowników w okresie 3 miesięcy, zwanego dalej „zwolnieniem monitorowanym” uzgadnia z powiatowym urzędem pracy właściwym dla siedziby tego pracodawcy lub właściwym ze względu na miejsce wykonywania pracy zakres i formy pomocy dla zwalnianych pracowników, w tym pracowników niepełnosprawnych, dotyczące w szczególności: 1) pośrednictwa pracy; 2) poradnictwa zawodowego; 3) szkoleń, potwierdzenia nabytej wiedzy i umiejętności oraz uzyskania dokumentów potwierdzających nabycie wiedzy i umiejętności. Prezydium Komisji Krajowej

proponuje zmniejszenie tych parametrów (np. do 30 osób lub 2 miesięcy) oraz wprowadzenie sankcji za nieprzestrzeganie ww. przepisu. Obecnie ustanowione limity oznaczają, że dopiero znaczne zwolnienia grupowe skutkują koniecznością wprowadzenia tzw. zwolnień monitorowanych. Przedmiotowy przepis należy skorelować z ustawą o zwolnieniach grupowych (lub chociaż zbliżyć go do limitów tam ustanowionych), tak aby oscylowanie przez pracodawcę w ramach zwolnień grupowych nakładało na niego obowiązek zgłoszenia ich do powiatowego urzędu pracy. Nadto naruszenie tego przepisu nie ma sankcji, w tym zakresie również wskazana jest korekta.

9. Art. 215 projektu wprowadza zasadę, iż prawo do zasiłku dla bezrobotnych ma nie przysługiwać bezrobotnemu, który przed rejestracją w PUP spowodował rozwiązanie ze swej winy ostatniego stosunku pracy lub stosunku służbowego bez wypowiedzenia.

Jest to rozwiązanie jeszcze mniej korzystne dla pracowników, w porównaniu z obecnie obowiązującym. Obecnie okres pobierania zasiłku ulega skróceniu o okres nieprzysługiwania zasiłku, o którym mowa w art. 75 ust. 1 -3 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy tj. w przypadku gdy w okresie 6 miesięcy przed zarejestrowaniem się w powiatowym urzędzie pracy spowodował rozwiązanie ze swej winy stosunku pracy lub stosunku służbowego bez wypowiedzenia. NSZZ „Solidarność” negatywnie ocenia proponowaną zmianę.

NSZZ „Solidarność” wielokrotnie wskazywała, iż powiązanie nabycia prawa do zasiłku dla bezrobotnych z trybem rozwiązania stosunku pracy jest niewłaściwe. Już w chwili obecnej skrócenie okresu przysługiwania zasiłku dla bezrobotnych osobom, które na świadectwie pracy jako tryb rozwiązania stosunku pracy mają wskazany art. 52 K.p. jest niewłaściwe i niezgodne z charakterem prawnym tego świadczenia. Zasiłek dla bezrobotnych jest świadczeniem o charakterze alimentacyjnym, służy zaspokojeniu podstawowych potrzeb osoby bezrobotnej. Dlatego tryb rozwiązania stosunku pracy nie powinien mieć wpływu na uzyskanie prawa do tego świadczenia. Ponadto, jak wskazują statystyki zawarte w formularzu MS-S 11/12 Sprawozdanie z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, pracodawcy nadużywają trybu o którym mowa w art. 52 kodeksu pracy jako podstawy rozwiązania stosunku pracy. Dotyczy to w szczególności związkowców. Pracodawcy niechętni związkom zawodowym i je zwalczający zwalniają funkcjonariuszy związkowych, których stosunek pracy podlega szczególnej ochronie, najczęściej właśnie jako podstawę zwolnienia wskazując art. 52 k.p. Patologia nadużywania tzw. dyscyplinarek wobec działaczy związkowych była przedmiotem obrad na 115 posiedzeniu Sejmowej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny w dniu 26 kwietnia 2022 r. Komisja uznała, iż konieczne są zmiany legislacyjne wzmacniające pozycję procesową zwolnionych pracowników, których stosunek pracy podlega szczególnej ochronie.

Ustawodawca projektując kontynuację omawianego rozwiązania dotyczącego uzależnienia nabycia prawa do świadczenia dla bezrobotnych od trybu rozwiązania stosunku pracy powinien uwzględnić czy w praktyce stosowania przepisów - stanowiących podstawę nabycia prawa do świadczenia - nie dochodzi do nadużyć. W sytuacji nadużywania przez pracodawców tzw. dyscyplinarek, nie można projektować zasad uzyskiwania prawa do świadczenia dla bezrobotnych w oparciu o zjawisko cechujące się patologią. W przeciwnym razie ustawodawca akceptuje, iż prawa do świadczenia dla bezrobotnych nie nabędą również osoby, których stosunek pracy został rozwiązany z naruszeniem przepisów. Ustawodawca powinien również uwzględnić to, iż zmiana świadectwa pracy w wyniku postępowania sądowego wymaga wniesienia opłaty od pozwu, nawet w wysokości 5% rocznego wynagrodzenia (przy żądaniu przywrócenia do pracy). Wielu pracowników nie może sobie na to pozwolić i nie decyduje się na odwołanie do sądu. W tej sytuacji są oni podwójnie poszkodowani: przez pracodawcę który z naruszeniem przepisów rozwiązał stosunek pracy na podstawie art. 52 k.p. oraz przez ustawodawcę, który pozwala na to, aby bezprawne działanie pracodawcy rzutowało na sytuację prawną zwolnionego poza stosunkiem pracy, a mianowicie w obszarze ubezpieczeń społecznych. Jest to konstrukcja niezrozumiała i nie do zaakceptowania. Ze względu na charakter prawny tego świadczenia, nabycie prawa do zasiłku dla bezrobotnych powinno być niezależne do trybu rozwiązania stosunku pracy. Z tego powodu NSZZ „Solidarność” wnosi o wykreślenie pkt. 2) z art. 215 ust. 1 Projektu.

10. Prezydium Komisji Krajowej zwraca również uwagę na dość niesprawiedliwą konstrukcję art. 245 projektu ustawy dotyczącego przedawnienia roszczeń. Zgodnie z tym przepisem roszczenia z tytułu zasiłków, stypendiów i innych świadczeń pieniężnych finansowanych z Funduszu Pracy ulegają przedawnieniu z upływem 3 lat od dnia spełnienia warunków do ich nabycia przez uprawnioną osobę, a roszczenia powiatowych urzędów pracy wygasają z upływem 3 lat od dnia ich wypłaty. Jednocześnie roszczenia do należnych a niepobranych kwot zasiłków dla bezrobotnych i innych świadczeń finansowanych z Funduszu Pracy ulegają przedawnieniu z upływem 6 miesięcy od dnia postawienia ich do dyspozycji osobom uprawnionym do ich pobrania. Jest to jeden z najkrótszych w naszym systemie prawnym terminów przedawnienia roszczeń. Należy podkreślić, że w przypadku niektórych beneficjentów zasiłków może to być za krótki termin, dlatego też Prezydium wnosi o przedłużenie go do 12 miesięcy. Takie rozwiązanie jest tym bardziej uzasadnione, że roszczenia pracodawców z tytułu należności z Funduszu Pracy lub refundacji z Funduszu Pracy należnych świadczeń ulegają przedawnieniu z upływem 12 miesięcy od dnia, w którym

roszczenie stało się wymagalne. Zatem beneficjenci zasiłków są traktowani gorzej niż urzędy powiatowe oraz pracodawcy.

11. W ramach art. 253 projektu ustawy Prezydium Komisji Krajowej wnosi, aby agencje zatrudnienia oraz podmioty, o których mowa w art. 305 ust. 1, prowadziły obowiązkowo w formie elektronicznej: wykaz podmiotów, do których są kierowane osoby do pracy za granicą, zawierający w szczególności oznaczenie i siedzibę podmiotu oraz nazwę państwa pochodzenia podmiotu; wykaz osób kierowanych do pracy za granicą, zawierający imię i nazwisko, adres zamieszkania osoby oraz w szczególności oznaczenie i siedzibę podmiotu, do którego skierowano osobę do pracy za granicą, nazwę państwa pochodzenia podmiotu oraz okresy prac. Nadto rejestr ten powinien być poddany stałemu nadzorowi wojewody w ramach nadanych mu ustawą uprawnień, w tym poprzez dostęp bezpośredni do danych przechowywanych w formie elektronicznej. Wprowadzenie ww. rozwiązania poprawi warunki w jakich zatrudniane są osoby kierowane do pracy za granicą.
12. Prezydium Komisji Krajowej zwraca uwagę, iż zadania wynikające z przepisów o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi nie powinny być finansowane z Funduszu Pracy. Nie mają one nic wspólnego z aktywnością zawodową. Podobnie w przypadku kosztów szkolenia, o których mowa w art. 22i ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz. U. poz. 583, z późn. zm.16). Prezydium Komisji Krajowej wnosi, aby systemowo uregulować kwestię szkoleń lekarzy i pielęgniarek, w tym kosztów szkoleń językowych lekarzy i pielęgniarek z Ukrainy oraz innych szkoleń, tak by nie były one finansowane z Funduszu pracy.
13. W nawiązaniu do art. 306 projektu ustawy Prezydium Komisji Krajowej zwraca się o uzupełnienie tego przepisu o dodatkową przesłankę, której spełnienie wymagane będzie do wpisu podmiotu do rejestru agencji zatrudnienia. Obecnie o wpis taki może ubiegać się podmiot, który nie posiada zaległości z tytułu podatków, składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych oraz Fundusz Emerytur Pomostowych albo składek na ubezpieczenie społeczne rolników, o ile był obowiązany do ich opłacania, jak również nie był karany za wykroczenia, o których mowa w art. 345, art. 347, lub za przestępstwa przeciwko prawom osób wykonujących pracę zarobkową, wiarygodności dokumentów oraz obrotowi gospodarczemu oraz nie jest podmiotem, w stosunku do którego została otwarta likwidacja lub ogłoszono jego upadłości. W ocenie Prezydium Komisji Krajowej przypadki te wymagają uzupełnienia w zakresie przepisów karnych dotyczących naruszania przez podmiot zatrudniający przepisów o związkach zawodowych tj. w zakresie art. 35 Ustawy z dnia 23 maja 1991 roku o związkach

zawodowych (Dz. U. 1991 Nr 55 poz. 234 ze zm.), ale również w przypadku wielokrotnego naruszania przepisów o zwalnianiu pracowników w trybie indywidualnym, czy też zwolnień grupowych. Wprowadzenie dodatkowych przesłanek odmowy wpisu poprawi przestrzeganie prawa pracy, poprzez dodatkową motywację jaką będzie możliwość wykonywania szczególnego rodzaju działalności regulowanej jaką jest prowadzenie agencji zatrudnienia. Jeżeli dany pracodawca nie przestrzega przepisów szerzej rozumianego prawa pracy to istnieje poważne zagrożenie, że podobna sytuacja będzie miała miejsce w przypadku np. pracowników tymczasowych. Nadto w zakresie ostatniej przesłanki jaką jest likwidacja lub upadłość należy dodać postępowanie restrukturyzacyjne, które w wielu przypadkach poprzedza postępowanie upadłościowe. Działalność agencji zatrudnienia musi być stabilna, tak aby nie tworzyć ryzyka dodatkowego obciążania Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, dlatego również podmioty, wobec których wszczęto postępowanie restrukturyzacyjne nie powinny otrzymać zgody na prowadzenie agencji zatrudnienia.

14. Odnośnie do kwestii opłat za wpis agencji zatrudnienia Prezydium Komisji Krajowej dostrzega konieczność korekty art. 309 projektu ustawy. Obecnie przewiduje się, że dokonanie zmiany wpisu w rejestrze lub wykreślenie wpisu jest zwolnione z opłaty. Natomiast sam wpis do rejestru kosztuje 1000 zł. W ocenie Prezydium Komisji Krajowej nie ma uzasadnienia brak opłat urzędowych w sytuacji, gdy określone działanie agencji zatrudnienia generuje konieczność wykonywania określonej pracy przez urzędy marszałkowskie. Prezydium Komisji Krajowej wnosi o ustanowienie opłaty w wysokości połowy opłaty od wniosku o wpis, jak również o dodanie wyraźnego zapisu, że opłaty te stanowią przychód Funduszu pracy.
15. Prezydium Komisji Krajowej zwraca również uwagę na brak projektów aktów wykonawczych, które mają być wydane na podstawie przepisów projektu ustawy, co w istotnym stopniu ogranicza możliwość kompleksowej opinii w zakresie całej regulacji.

Na koniec należy podkreślić, iż dokonując ogólnej oceny przygotowanego projektu ustawy, jest ona przygotowana w sposób uporządkowany i czytelny. Pozytywnie należy odnieść się do korekty celów. Również założenia opisane w ocenie skutków regulacji należy ocenić pozytywnie, tak samo jak rozszerzenie katalogu osób uprawnionych do zasiłku dla bezrobotnych oraz podniesienie jego wysokości. Jednocześnie z uwagi na szeroki oraz istotny zakres regulacji należy objąć szczególnym monitoringiem skutki związane z obowiązywaniem ustawy o aktywności zawodowej i w razie konieczności dokonać odpowiedniej jej aktualizacji i uzupełnienia. Dotyczy to w szczególności osób wykluczonych społecznie, które nie są objęte pomocą społeczną i nie przysługuje im uprawnienie do zasiłku dla bezrobotnych. W tym przypadku wydaje się niezbędne badanie jaki jest udział osób, które

nie korzystają z żadnej formy pomocy i jakie są powody ich całkowitej bierności społecznej i zawodowej.

Z poważaniem

Członek Prezydium Komisji Krajowej  
NSZZ „Solidarność”



Henryk Nakonieczny